Éthique et démocratie municipale

Rapport
du Groupe de travail
sur l'éthique
dans le milieu municipal

Juin 2009

Éthique et démocratie municipale

Rapport
du Groupe de travail
sur l'éthique
dans le milieu municipal

Juin 2009

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamrot.gouv.qc.ca.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2009

ISBN 978-2-550-56446-1 (imprimé)
ISBN 978-2-550-56447-8 (PDF)

Dépôt légal – 2009

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada

Québec, le 30 juin 2009

Monsieur Pierre Delisle
Président
Commission municipale du Québec
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Mezzanine, aile Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3

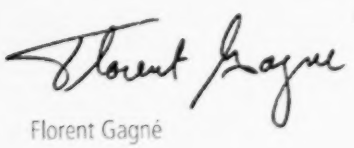
Monsieur le Président,

Il m'est agréable de vous présenter le rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal. Ce document fait suite au mandat que la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, madame Nathalie Normandeau, a confié le 1er mai dernier au Groupe de travail, lequel a été placé sous la responsabilité de la Commission municipale du Québec. Comme il a été convenu entre nous, je transmets également le rapport au ministre.

Nous espérons que les recommandations que nous avons formulées permettront de développer une culture éthique encore mieux affirmée et de consolider ainsi la démocratie municipale.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président du Groupe de travail,



Florent Gagné

Québec, le 30 juin 2009

Monsieur Laurent Lessard
Ministre des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau, 4e étage
Québec (Québec) G1R 4J3

Monsieur le Ministre,

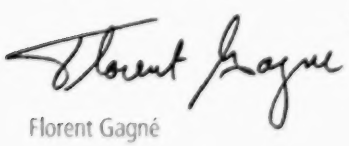
C'est avec plaisir que je vous transmets le rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal. Ce document résulte du mandat que votre prédécesseure, Madame Nathalie Normandeau, nous a confié le 1er mai 2009. Le rapport fait état des principaux concepts entourant la question éthique, décrit les particularités du système municipal et l'encadrement juridique existant en matière d'éthique, énonce les rôles et responsabilités qu'il convient d'attribuer aux élus et aux conseils municipaux et propose un mécanisme de traitement des comportements dérogatoires. Le rapport présente des recommandations concernant les actions à prendre.

Comme l'indique le titre du rapport *Éthique et démocratie municipale*, le Groupe de travail considère que la confiance du citoyen envers l'institution municipale est un élément essentiel à l'exercice d'une saine démocratie. Cette confiance ne peut se maintenir que si les élus municipaux se comportent en toute circonstance de manière à la mériter. Voilà pourquoi nous avons voulu mettre délibérément l'accent, avant tout, sur la responsabilité personnelle de chaque élu, plutôt que sur une approche axée sur le contrôle. Nous croyons également que le conseil municipal doit être le gardien de l'éthique de ses membres avec des mécanismes appropriés d'application, l'État et les autres partenaires ne venant qu'appuyer la démarche.

Dans son œuvre magistrale *La Démocratie en Amérique*, publiée en 1835, Alexis de Tocqueville avait déjà observé qu'une des composantes-clés de la vigueur de la démocratie représentative résidait dans la force des institutions locales. Nous croyons que nous bénéficions, au Québec, d'une démocratie municipale qui est forte et saine et que nous devons nourrir le souci constant de la préserver et de la consolider. Nous espérons que les recommandations que nous formulons, si elles devaient vous convenir, permettront de contribuer à cette démarche.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président du Groupe de travail,



Florent Gagné

Table des matières

Préambule I

CHAPITRE 1
L'éthique en milieu municipal : une réflexion nécessaire 1

1.1 Un contexte favorable 1

1.2 Des enjeux à considérer 2
1.2.1 La nécessaire confiance du public 3
1.2.2 La primauté de l'intérêt général 3
1.2.3 L'imputabilité des élus 3
1.2.4 La responsabilité et l'engagement personnels 3
1.2.5 Le leadership éthique 4
1.2.6 La formation en éthique 4

1.3 La mission, les principes et les valeurs 5

1.4 Les éléments de base d'un code d'éthique et de déontologie 6

CHAPITRE 2
Un système municipal diversifié 9

2.1 Le cadre légal en matière d'éthique et de déontologie : trois règles de base 10

2.2 Des ajustements nécessaires 12

CHAPITRE 3
Rôles et responsabilités des intervenants du milieu municipal 15

3.1 L'éthique, d'abord une responsabilité et un engagement personnels 15
3.1.1 L'assermentation 16
3.1.2 La déclaration d'intérêt 16
3.1.3 La formation des élus 17
3.1.4 L'après-mandat 18

3.2 Le conseil municipal, promoteur et gardien de l'éthique 19
3.2.1 Prévoir le cadre d'exercice de l'éthique 20
3.2.2 La formation des élus 22
3.2.3 Un répondant à l'éthique 23
3.3 Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie 24
3.4 La Commission municipale du Québec 27
3.5 Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire 27
3.6 Les associations représentant les élus municipaux : des partenaires privilégiés 28

Sommaire et recommandations 31

PRÉAMBULE

Les personnes élues à des postes de membre d'un conseil municipal, pour bien assumer leur rôle de gardien de l'intérêt public et exercer la responsabilité démocratique qui en découle, doivent en tout temps conserver la confiance des citoyens qu'elles représentent et, à cette fin, se comporter de façon à ce que leur intégrité, leur rigueur et leur engagement à servir ne soient pas mis en doute.

Pour ce faire, les municipalités sont assujetties à des dispositions législatives et réglementaires qui balisent en grande partie leurs actions. Certaines se sont aussi dotées de règles et de mécanismes pour mieux encadrer les attitudes et les comportements. Ces outils apparaissent de plus en plus comme un élément normal du contrat de confiance qui lie le public et la personne occupant un poste électif.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les élus doivent quelquefois faire face à un dilemme éthique ou à une incertitude quant à l'attitude à adopter. Puisqu'on leur demande d'être responsables de leurs actes, il est essentiel qu'ils puissent disposer de règles claires qui reposent sur des valeurs communes pour les aider à gérer les fonds et les biens publics, à mieux guider leur conduite, à résoudre des dilemmes et à assurer en tout temps la transparence qui permettra de préserver la confiance de la population quant à leur gestion.

Dans le milieu municipal, l'élu est près du citoyen : il gère des services de premier niveau, il prend des décisions qui touchent ou concernent directement le citoyen, il le côtoie aux séances du conseil municipal, il le rencontre dans la rue. Cette proximité rend encore plus impératif pour lui de disposer d'un encadrement qui puisse l'aider à exercer ses choix en conformité avec les attentes éthiques des citoyens.

Les débats éthiques soulevés dans l'actualité récente ont amené le gouvernement à vouloir renforcer les mécanismes en place. À cet égard, la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, madame Nathalie Normandeau, avait indiqué son intention de proposer un projet de loi à l'Assemblée nationale avant la fin de l'année 2009. Lors d'une rencontre de la Table Québec-municipalités, tenue le 1er mai 2009, la ministre a consulté les représentants du milieu municipal québécois. Au terme de leur discussion, ils se sont entendus pour confier à un groupe de travail, sous la responsabilité de la Commission municipale du Québec (CMQ), la tâche d'examiner les diverses facettes de l'éthique dans le milieu municipal et de suggérer les règles et les mécanismes à mettre en place dans l'ensemble des municipalités et organismes municipaux du Québec.

De façon plus précise, le mandat confié à ce groupe de travail est :

- de conseiller la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur des mesures et des mécanismes afin de préciser les règles d'éthique au sein du milieu municipal;
- d'émettre des hypothèses quant à la mise en œuvre de ces mesures et mécanismes;
- d'élaborer les lignes directrices d'un code d'éthique destiné aux municipalités et aux organismes municipaux au cours de l'année 2010;
- de définir les orientations d'éventuelles propositions législatives en vue d'un dépôt à la session de l'automne de l'Assemblée nationale;
- d'identifier et recommander l'organisme le plus approprié pour encadrer toute la question de l'éthique en milieu municipal;
- de consulter, le cas échéant, les experts en éthique du ministère du Conseil exécutif et de l'Assemblée nationale.

Le rapport du Groupe de travail est attendu pour le 30 juin 2009.

Le Groupe de travail est présidé par monsieur Florent Gagné, consultant en politiques publiques.

Les autres membres du Groupe de travail sont :

Monsieur Maurice Boucher, secrétaire,
Monsieur Claude Dubé, conseiller en éthique,
Me Pierre-D. Girard, vice-président à la Commission municipale du Québec,
Me Josée Perras, avocate au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

De plus, le Groupe de travail a pu compter sur la collaboration et le soutien de madame Sylvie Desaulniers, directrice générale des politiques au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Le Groupe de travail s'est réuni à huit reprises du 11 mai au 19 juin 2009 pour examiner les divers aspects de l'éthique en milieu municipal et s'acquitter du mandat qui lui a été confié.

Pour ce faire, il a notamment consulté les lois existantes, les codes d'éthique et de déontologie en vigueur dans certaines municipalités du Québec, dans d'autres provinces canadiennes et aux États-Unis, ainsi que divers documents publiés au Québec et au Canada qui traitent des concepts d'éthique et de déontologie ainsi que de leurs règles et mécanismes d'application.

Le présent rapport formule également des recommandations visant à aider les élus municipaux du Québec à mieux servir encore la vie démocratique municipale et à renforcer le rapport de confiance citoyen-élu qui en constitue l'assise.

CHAPITRE 1
L'éthique en milieu municipal : une réflexion nécessaire

1.1 Un contexte favorable

On n'a jamais autant parlé d'éthique. Paradoxalement, c'est le secteur de l'entreprise privée qui a été le plus durement interpellé au cours des dernières années. Des échecs financiers retentissants, largement causés par des comportements indéfendables des dirigeants en place, ont ébranlé les bases mêmes du système capitaliste et mis en lumière les difficultés qui ne manqueraient pas de survenir si la confiance des investisseurs envers les dirigeants devait s'effriter. D'où la nécessité, vivement ressentie, de rebâtir cette confiance par l'adoption de lois et de règlements plus contraignants, mais aussi de codes de comportement décrivant plus précisément la nouvelle éthique des affaires à laquelle les entreprises doivent désormais se conformer.

Encore davantage que dans le secteur privé, la confiance constitue un ingrédient essentiel et absolument vital de tout système démocratique. Si la confiance des citoyens à l'égard des dirigeants publics se manifeste de façon formelle lors des élections, elle demeure fragile et peut rapidement se dissiper et donner lieu à la méfiance, aux soupçons, aux reproches et au cynisme lorsque les élus adoptent des comportements qui, aux yeux des citoyens, sont irrespectueux des valeurs de droiture et de probité auxquelles s'attend la collectivité.

Cette attitude de méfiance envers les dirigeants du secteur privé et du secteur public trouve des racines plus profondes dans divers changements sociaux et culturels qui ont amené une société plus universalisée, plus ouverte et mieux informée.

Avec l'affirmation plus insistante des droits et libertés, il s'est produit une accentuation et une valorisation des arbitrages individuels, se traduisant par une autonomie plus revendiquée, parfois génératrice de tensions entre les droits individuels et les droits collectifs. Si le consensus éthique coule moins naturellement dans la diversité culturelle et morale, il n'est pas moins nécessaire et essentiel à la bonne gouverne de la chose publique.

Un autre phénomène, et non le moindre, est le fait que la société est fortement médiatisée et fait sentir l'influence toujours grandissante de l'opinion publique. La présence des médias et l'utilisation des moyens de communication font en sorte que le citoyen est mieux informé. Il n'hésite pas à exprimer son indignation devant le dévoilement de scandales réels ou perçus ainsi que devant les cas d'abus et de comportements douteux des élus municipaux. Les médias occupent largement l'espace public avec leurs analyses des évènements et mettent en relief les faits et gestes des dirigeants d'organismes publics, ce qui amène les citoyens à être plus exigeants dans les attentes qu'ils formulent à leur égard.

En contrepartie, cette évolution fait ressortir l'importance de doter les pouvoirs publics de dispositifs pour prévenir les comportements condamnables et assurer plus de rigueur dans l'exercice des choix. Il apparaît de plus en plus nécessaire que les élus municipaux s'inscrivent dans cette démarche et participent pleinement à l'amélioration des conditions d'exercice de leurs responsabilités. Comme ils exercent des charges publiques, leur conduite doit être en tout temps empreinte d'intégrité et de rigueur dans le but de protéger et maintenir la confiance des citoyens envers les institutions démocratiques.

La simple revue de certains évènements ayant animé récemment l'actualité permet de dégager des questions et des problématiques qui appellent tout naturellement la formulation d'un encadrement mieux articulé, visant à prévenir des conduites indésirables et, positivement, à sensibiliser, inciter et promouvoir l'éthique en milieu municipal.

Les codes d'éthique et de déontologie n'ont ni le pouvoir ni la prétention d'enrayer la corruption ni de rendre vertueux. Ils ont plutôt pour but de fixer des balises normales pour l'exercice d'une fonction à caractère public. Afin d'établir correctement ces balises, il est nécessaire de se pencher sur les principaux enjeux éthiques soulevés dans le milieu municipal.

1.2 Des enjeux à considérer

La notion d'éthique est étroitement liée aux mœurs d'une société, au droit en vigueur et aux règles de déontologie. L'éthique s'inscrit dans l'art d'exercer son jugement sur la base de valeurs, de normes et des enjeux en cause pour diriger sa conduite et prendre des décisions éclairées dans une situation donnée. Au sens pratique, elle se réfère à un ensemble de valeurs, de règles et de jugements qui orientent le comportement d'un individu et des groupes. Quant à elle, la déontologie porte plutôt sur les règles de conduite attendues sous l'angle des devoirs et des obligations qui découlent des valeurs et des principes éthiques ; elle exerce une régulation en vue d'orienter la conduite éthique. La déontologie, à l'encontre de l'éthique, a pour fonction de fournir les règles de conduite pour rappeler des responsabilités. Les règles sont inscrites dans un document de référence et peuvent prévoir des sanctions lorsqu'il y a eu dérogation à une norme clairement définie. L'éthique exerce donc une fonction de légitimation alors que la déontologie exerce une fonction de régulation ; les deux concepts sont nécessaires et complémentaires pour affirmer les valeurs et les devoirs.

Trop et pas assez constituent deux excès. Trop vouloir enchâsser l'éthique dans une série de règles déontologiques risque d'atténuer la responsabilité d'abord individuelle sur laquelle se fonde l'éthique par l'exercice de la réflexion et du jugement empreint de prudence. Il faut donc chercher l'équilibre entre les règles et la responsabilité individuelle. Un mode de régulation pondéré permet d'assurer la qualité du comportement éthique.

Compte tenu des contextes particuliers propres aux municipalités, il est souhaitable de privilégier un cadre qui intègre, le plus harmonieusement possible, l'éthique et la

déontologie pour le rendre accessible à la compréhension par le sens commun. À cet égard, un code d'éthique et de déontologie doit s'écrire et se lire d'une manière simple en évitant, dans sa forme, d'être indûment légaliste et normatif.

1.2.1 La nécessaire confiance du public

Sur le plan des enjeux éthiques, il faut retenir, en premier lieu, la confiance du public. Elle s'effrite lorsque surviennent des problèmes réels ou présumés que l'on aurait pu prévenir ou corriger. L'indignation devant les manquements à l'éthique démontre la grande sensibilité des citoyens; ils s'interrogent sur l'intégrité de leurs élus. Ils réclament des dispositifs efficaces pour encadrer les comportements et une surveillance structurée pour sanctionner les transgresseurs. Il n'y a rien de plus dévastateur que les soupçons d'irrégularités et les allégations de conflits d'intérêts qui planent sur une administration et ses représentants. L'opinion publique se montre impitoyable devant de telles situations et, en réaction, demande au législateur d'intervenir d'une manière coercitive. La protection de la confiance des citoyens envers la municipalité et les élus doit reposer sur des mécanismes de surveillance adéquats qui auront un effet dissuasif et correctif sur des actes porteurs de conséquences négatives pour les individus et la collectivité.

1.2.2 La primauté de l'intérêt général

Ensuite, il y a la gestion transparente qui représente un domaine particulièrement sensible. Le cynisme s'accroît et la confiance se fragilise devant les abus, le gaspillage et la mauvaise utilisation des taxes des contribuables. Ce qui déconcerte particulièrement le citoyen, c'est lorsque l'intérêt personnel l'emporte sur l'intérêt général. Cette notion ne doit pas se réduire à un ensemble de politiques publiques visant à gérer les biens et les services. L'intérêt général s'impose pour garantir la primauté du service aux citoyens et l'utilisation transparente des fonds publics. Cette transparence doit se faire sentir dans l'ensemble des activités publiques. L'enjeu de la poursuite de l'intérêt général repose sur la volonté d'assumer cette primauté par les valeurs qui inspirent l'exercice des fonctions; l'intérêt général demeure toujours l'objectif ultime.

1.2.3 L'imputabilité des élus

Être un élu municipal suppose non seulement la motivation à mettre ses talents et ses énergies au service de la collectivité, mais également la capacité d'assumer ses choix et d'en rendre compte. Il faut donc un environnement qui est favorable à l'intégration d'une éthique consciente et responsable relativement à l'exercice des fonctions d'un élu. Elle doit s'appuyer sur des valeurs, des principes et des règles qui vont guider les décisions et les actions individuelles et collectives.

1.2.4 La responsabilité et l'engagement personnels

Il serait bien illusoire de penser que la formulation de règles peut seule assurer en toute circonstance un haut niveau d'éthique. Il est essentiel de définir un ensemble de valeurs et de principes pour que la responsabilité individuelle devienne le fondement de la

conduite attendue. Pour assurer une certaine homogénéité, il apparaît nécessaire d'établir un consensus autour de règles ou d'exigences déontologiques auxquelles l'élu adhère de plein gré. Leur portée trouve son sens dans la prudence, l'intégrité personnelle et la sensibilité aux valeurs partagées. Sur la base des principes d'éthique et des règles de déontologie, la responsabilité n'est plus réservée à l'individu, mais échoit aux autres élus pour devenir partagée. Le code d'éthique et de déontologie devient alors l'expression concrète et visible d'une réelle volonté d'intégrer cette dimension au mode de fonctionnement comme référence, comme guide et comme porteur d'un potentiel mobilisateur et intégrateur qui appuie et consolide la responsabilité.

1.2.5 Le leadership éthique

Une culture éthique forte, vivante et appliquée ne peut être le seul résultat du geste formel que constitue l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie. Si la responsabilité d'assurer un leadership en matière d'éthique revient au conseil municipal dans son ensemble, c'est plus particulièrement au maire de la municipalité qu'il incombe de montrer la voie, de se faire le promoteur et le gardien de son contenu, de le diffuser, de faire les rappels qui s'imposent, d'entreprendre les révisions et ajustements que peut commander périodiquement la conjoncture et, en tout temps, d'en souligner l'importance. Le leadership éthique doit aussi se traduire par une large diffusion du code pour que les élus s'en approprient l'esprit et la lettre. Enfin, le maire devra susciter l'adhésion au code, soutenir les valeurs et les règles qui y sont inscrites et, le cas échéant, veiller à l'application par le conseil municipal des sanctions aux comportements dérogatoires.

1.2.6 La formation en éthique

Finalement, la formation en éthique représente un facteur déterminant dans le processus d'acquisition d'une compétence éthique. En effet, une formation initiale, dispensée dans un délai raisonnable lors de l'entrée en fonction, et par la suite une formation de mise à niveau sur une base régulière, serait de nature à renforcer le comportement éthique et, à tout le moins, à réduire les risques de dérogation.

La formation et la sensibilisation constituent les mécanismes-clés pour apprendre et inculquer les valeurs et les normes de conduite. Elles permettront aux élus de développer leurs capacités à les apprécier, d'aiguiser leur acuité devant les risques potentiels et d'adopter les comportements requis pour s'y conformer. Tout en améliorant la qualité de la conduite et du climat éthique les activités de formation ont un effet direct sur le développement d'une culture éthique solide.

1.3 La mission, les principes et les valeurs

Une municipalité est beaucoup plus qu'un simple palier dans la gestion des affaires publiques. Elle est avant tout une collectivité humaine qui cherche à aménager son milieu de vie et à se donner les services publics de base.

L'univers municipal est un système complexe de rapports entre des individus, des groupes d'intérêts sociaux, économiques, culturels, environnementaux et les représentants élus. De manière à répondre aux aspirations exprimées par les citoyens, la municipalité doit s'organiser en système pour répondre le plus adéquatement possible aux besoins, dans les limites de sa capacité et dans la mesure des ressources disponibles.

Au-delà du pouvoir de réglementation, de la fourniture d'équipements publics, de l'aménagement et de la protection publique, la municipalité est porteuse de valeurs qui orientent ses décisions et ses actions et qui constituent le fondement de la vie communautaire.

Essentiellement, la mission d'une municipalité[1] peut se décrire ainsi :

> **La municipalité est une institution démocratique qui permet aux citoyens et aux contribuables d'une collectivité de s'organiser pour vivre ensemble. Elle a pour mandat de développer et de mettre en valeur un territoire donné en planifiant et en fournissant des services de base à la collectivité dans la mesure des ressources disponibles.**

Cette mission s'inscrit dans la poursuite du bien commun et doit être remplie avec efficacité. Les décisions prises par les élus doivent viser l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens et s'inspirer de valeurs qui vont se refléter dans l'exercice des pouvoirs, des droits et des devoirs dévolus par la loi.

Les valeurs privilégiées et les principes éthiques en cause interpellent au plus haut point les élus puisqu'ils orientent la façon de concevoir la relation entre l'administration municipale et les citoyens. Ces valeurs et ces principes ont pour fonction de guider le comportement éthique d'un élu qui agit à la fois comme représentant des citoyens et administrateur.

Pour que cette mission devienne fonctionnelle sur le plan éthique, il est important de dégager les principes qui en découlent. Avec les règles de déontologie applicables, ils constituent l'aspect le plus important de l'assise du cadre éthique. D'abord, les principes vont indiquer une orientation, exprimer une attitude et un souci des autres en plus de servir d'inspiration. Ils sont porteurs de messages qui relient les valeurs et les normes en renforçant leur cohérence dans une visée d'harmonie.

1. Sur le plan légal, le terme municipalité désigne « une personne morale de droit public formée des habitants et contribuables de son territoire ».

Ainsi, les principes éthiques retenus sont :

- de soutenir la vie démocratique ;
- de servir l'intérêt général ;
- d'aider à la transparence ;
- de protéger la confiance du public ;
- de promouvoir le comportement éthique ;
- de susciter une culture éthique.

Pour assurer le respect de ces principes, les élus devront agir avec prudence et être animés par des valeurs de **respect**, d'**intégrité**, d'**impartialité** et de **loyauté**.

1.4 Les éléments de base d'un code d'éthique et de déontologie

Le code d'éthique et de déontologie est un outil visant à aider l'élu municipal à adopter un comportement qui est en harmonie avec la vision de la municipalité et qui respecte les principes et valeurs préconisés par celle-ci. Sans nécessairement couvrir toutes les situations auxquelles peut être confronté l'élu, un certain nombre de règles minimales peuvent embrasser une grande partie de la vie municipale. On retrouve, de façon assez générale, ces règles dans les codes d'éthique et de déontologie adoptés jusqu'ici par les municipalités.

Ces règles peuvent être adaptées ou renforcées, selon les contextes particuliers.

- **La règle portant sur les conflits d'intérêts**
  La confiance publique exige que l'élu municipal place l'intérêt général au-dessus de tout intérêt personnel.

- **La règle portant sur l'utilisation des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles à d'autres fins que celles prévues**
  L'utilisation inappropriée des biens et des ressources municipales exige que l'élu puisse se placer au-dessus de tout soupçon et de se mettre à l'abri de toute allégation pouvant mettre en doute les valeurs d'intégrité et d'honnêteté.

- **La règle portant sur la gratification**
  Les cadeaux, avantages et dons constituent une zone à risques élevés. Il apparaît important que l'élu soit sensible aux conséquences que comportent la sollicitation, l'acceptation de cadeaux, services ou autres gratifications. La participation à des évènements qui ont un caractère officiel devrait faire l'objet d'un encadrement précis afin d'éviter les ambiguïtés et les dérives possibles.

- **La règle portant sur l'obligation de discrétion et du respect de la confidentialité**
  À moins d'y être dûment autorisés, les élus ne doivent révéler ou faire connaître quoique ce soit dont ils ont pris connaissance dans l'exercice de leur fonction. De plus,

ils ne doivent pas s'engager dans toutes transactions, tirant parti d'information privilégiée, non publique, ni permettre l'utilisation de cette information pour infléchir une décision ou obtenir un bénéfice directement ou indirectement dans le but de promouvoir ses intérêts privés ou ceux d'un tiers.

- **La règle portant sur l'absence de favoritisme**
  Les élus doivent s'appliquer à agir d'une manière impartiale et accorder de traitement préférentiel à aucun individu ou organisme externe, mis à part les engagements autorisés en bonne et due forme.

- **La règle portant sur les interactions avec les organismes externes**
  La gestion des affaires municipales comporte des relations étroites avec l'entreprise privée et les organismes externes. Elle donne lieu à l'octroi de contrats et à la réalisation de travaux selon des modalités prévues. L'élu doit s'abstenir de détenir un intérêt direct ou indirect dans ces transactions ou d'en tirer un avantage personnel.

- **La règle portant sur les obligations après-mandat**
  Il apparaît essentiel de prévoir des règles applicables à un élu qui a cessé d'exercer ses fonctions. Dès le début de son mandat, il doit être informé de l'étendue des obligations qui devront continuer à s'appliquer après la fin de son mandat.

Les sept règles de déontologie mentionnées précédemment constituent les normes de conduite générale applicables aux élus municipaux. Elles s'inscrivent en complément ou en renforcement des dispositions qui sont déjà prévues dans la loi.

CHAPITRE 2

Un système municipal diversifié

La réalité municipale québécoise est très diversifiée, tant dans ses structures que dans la composition de ses acteurs. Il existe 1 109 municipalités locales dont les deux tiers comptent moins de 2 000 habitants. Seulement 18 d'entre elles regroupent une population de 50 000 habitants et plus.

Classe de population	Nombre de municipalités	Nombre d'élus
0 à 999	476	3 322
1 000 à 1 999	260	1 820
2 000 à 4 999	204	1 433
5 000 à 9 999	73	518
10 000 à 19 999	45	327
20 000 à 49 999	33	317
50 000 à 99 999	9	118
100 000 et plus	9	287
Total	**1 109**	**8 142**

À cette structure locale se superposent 86 municipalités régionales de comté (MRC), deux communautés métropolitaines — celles de Montréal et de Québec — et 11 agglomérations[2]. S'ajoutent les régies intermunicipales, les organismes de transport et les organismes paramunicipaux.

Les municipalités sont des personnes morales qui ne disposent que des pouvoirs qui leur sont délégués par la loi. Elles sont représentées par un conseil formé d'un maire et, sauf exception, d'au moins six conseillers[3]. Tous sont élus au suffrage universel, tous les quatre ans. Le nombre total d'élus municipaux s'élève à 8 142.

2. Il s'agit des agglomérations de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Mont-Laurier, de La Tuque, des Îles-de-la-Madeleine, de Sainte-Agathe-des-Monts, de Mont-Tremblant, de Cookshire-Eaton, de Rivière-Rouge et de Sainte-Marguerite–Esterel.

3. Six conseils municipaux comptent quatre postes de conseiller plutôt que six. À l'inverse, une seule ville, la Ville de Montréal, est représentée par un conseil composé de plus de 100 conseillers.

Au fil des années, le rôle joué par les municipalités s'est grandement transformé. L'époque où elles offraient presque essentiellement des services de voirie et d'alimentation en eau potable est depuis longtemps révolue. De nos jours, l'éventail de leurs activités est des plus diversifiés : aménagement du territoire, environnement, voirie, sécurité publique, transport, loisirs, culture, habitation, assistance aux personnes âgées et aux jeunes, etc. Par leurs actions, elles contribuent au développement économique et social du Québec.

En 2007, les revenus des organismes municipaux[4] étaient de 14,6 milliards de dollars, soit un montant équivalent à un peu plus du cinquième du budget du gouvernement du Québec. Ces sommes ont été utilisées, outre pour la rémunération des quelque 75 000 employés municipaux, pour la conclusion notamment de milliers de contrats de toutes sortes octroyés en vue de répondre à la demande toujours croissante de services à la collectivité.

2.1 Le cadre légal en matière d'éthique et de déontologie : trois règles de base

C'est au niveau des municipalités qu'on retrouve d'abord les conditions fondamentales de la vie démocratique de notre société. Comme il s'agit de l'instance politique la plus proche des citoyens, elle est la mieux placée pour cerner les besoins premiers de la population et pour y apporter les réponses appropriées. Le maintien d'une saine démocratie exige toutefois que s'établisse un lien de confiance solide entre les élus et la population.

Pour ce faire, la gestion des affaires municipales doit s'exercer selon un cadre connu de tous, basé sur les principes déjà énoncés à la section 1.3. Le législateur a déjà prévu un cadre éthique applicable aux élus qui s'appuie sur ces principes. En effet, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités[5] établit les règles minimales de comportement que l'élu doit respecter afin d'éviter les conflits potentiels ou réels dans ses rapports avec le pouvoir, l'argent et l'influence qu'il peut exercer dans l'administration municipale.

Trois règles sont prévues[6]. La première est de nature préventive. Tous les élus doivent, au plus tard 60 jours après la proclamation de leur élection, déposer devant le conseil une déclaration écrite de leurs intérêts pécuniaires. Cette déclaration, qui est publique, ne vise pas à connaître la richesse des élus, mais plutôt à renseigner sur la nature des

4. On entend par organismes municipaux les municipalités locales, les MRC, les communautés métropolitaines ainsi que les organismes qu'elles contrôlent.

5. Cette loi est en vigueur depuis 1989 et elle est venue remplacer les dispositions contenues dans la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et la Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales.

6. Il s'agit des règles qui s'appliquent à partir du moment où l'élu est en poste. Il existe par ailleurs d'autres règles légales dont nous ne traiterons pas dans le présent rapport, concernant le comportement d'un candidat lors d'une élection municipale, les règles d'éligibilité, les manœuvres électorales frauduleuses et le financement des partis politiques municipaux.

immeubles dans lesquels ils ont un intérêt et les fonctions qu'ils occupent dans les entreprises ou autres entités susceptibles de transiger avec la municipalité, ou tout autre organisme municipal dont ils font partie. Elle doit notamment mentionner :

- les intérêts pécuniaires qu'un élu possède dans des immeubles, y compris celui lui servant de résidence, situés sur le territoire de la municipalité et de la municipalité régionale de comté ou de la communauté métropolitaine au conseil de laquelle siège le maire de la municipalité;
- ceux qu'il détient dans les personnes morales, les sociétés et les entreprises susceptibles d'avoir des marchés avec la municipalité ou avec tout organisme municipal dont il fait partie;
- les emplois et les postes d'administrateur occupés par l'élu ainsi que les emprunts qu'il a contractés auprès d'autres personnes ou organismes que des établissements financiers et dont le solde, en principal et en intérêts, excède 2 000 $.

Cette déclaration doit être mise à jour annuellement. Le défaut de la déposer dans les délais requis fait perdre le droit à l'élu d'assister aux séances du conseil de la municipalité et de toute autre instance dont il fait partie en raison du fait qu'il est membre du conseil, et ce, tant que la déclaration n'a pas été déposée.

La deuxième règle concerne la prise de décision. Le législateur a fait en sorte que l'élu ne puisse pas participer, de quelque façon que ce soit, à des discussions ou à l'adoption d'une résolution ou d'un règlement lorsque ses intérêts personnels peuvent entrer en conflit avec l'intérêt public. Aussi, lorsqu'il a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans une question :

- il doit divulguer la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations. Dans le cas où il est absent lorsqu'est prise en considération la question, il doit divulguer la nature de son intérêt dès la première séance suivante à laquelle il participe;
- il doit s'abstenir de participer aux délibérations sur la question;
- il doit s'abstenir de voter ou de tenter d'influencer le vote;
- lorsque la séance n'est pas publique, il doit quitter la salle après avoir divulgué la nature générale de son intérêt.

La troisième règle porte sur les contrats. Comme on le sait, les municipalités réalisent une bonne partie de leurs activités en concluant différents contrats avec des tiers, que ce soit pour l'acquisition de biens, la fourniture de services ou la réalisation de travaux. La loi prévoit, en règle générale, qu'un élu ne peut avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou tout autre organisme municipal dont il est membre. Cette règle souffre onze exceptions. Les deux plus importantes sur le plan pratique sont celles qui portent sur la nature de l'intérêt. Elles visent à permettre les contrats dans lesquels l'intérêt de l'élu consiste, d'une part, a) dans la possession d'actions d'une compagnie qu'il ne contrôle pas, dont il n'est ni un administrateur ni un dirigeant et dont il possède moins de 10 % des actions émises donnant le droit de vote et, d'autre part, b) dans le fait qu'il est membre, administrateur ou dirigeant d'un autre organisme municipal, d'un organisme public ou d'un organisme à but non lucratif.

L'élu soupçonné d'avoir contrevenu à l'une ou l'autre de ces trois règles de base est susceptible de faire l'objet d'un recours devant les tribunaux en vue d'une déclaration en inhabilité d'une durée de cinq ans. Au-delà des conflits d'intérêts, la loi prévoit, outre les cas d'abus de confiance et de malversation, qu'un élu peut être déclaré inhabile s'il a posé des actions qui se détachent de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique. C'est le cas de l'inconduite, par exemple.

2.2 Des ajustements nécessaires

Dans la foulée des réformes des structures municipales qui ont eu cours lors de la dernière décennie et dans un contexte où les relations avec le secteur privé sont plus complexes et multiples, il devient souhaitable de revoir l'éthique dans une perspective renouvelée. Il ne s'agit pas de changer fondamentalement les règles existantes, mais plutôt de les compléter, de les moderniser et d'en parfaire le cadre d'application.

De façon générale, la démocratie municipale est saine et répond à de hauts standards de moralité publique. Toutefois, des évènements récents relatés par les médias sont venus rappeler la nécessité de renforcer la dimension éthique si l'on veut que les citoyens maintiennent une confiance élevée envers leurs élus et l'institution municipale.

Devant la complexité et la variété des dossiers que l'élu est appelé à traiter et compte tenu de sa large sphère d'action, il est nécessaire de lui fournir un meilleur encadrement pour l'aider à mieux exercer ses fonctions et, plus particulièrement, à faire les bons choix sur le plan éthique. Cette approche conduira inévitablement à une revalorisation du rôle de l'élu municipal et à un plus grand respect de la fonction par le citoyen.

Certaines municipalités ont déjà pris des initiatives intéressantes en adoptant un code d'éthique et de déontologie. Il ne s'agit toutefois pas d'initiatives généralisées puisque, selon une évaluation sommaire[7] faite par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, moins de 10 % des municipalités disposent d'un tel code.

Une revue[8] des mécanismes mis en place par les législatures des autres provinces canadiennes fait ressortir qu'à l'instar du Québec différentes obligations sont faites aux élus afin de prévenir les situations de conflits d'intérêts, notamment par l'obligation pour l'élu de produire une déclaration d'intérêts pécuniaires. Elle n'est toutefois requise que dans trois provinces. D'autre part, lors du processus de prise de décision, toutes les provinces imposent à l'élu de déclarer son intérêt, de s'abstenir de participer aux délibérations et de voter. À l'exception de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, l'élu doit même se retirer de la salle. Pour la majeure partie des provinces, ces règles s'appliquent tant au cours des séances du conseil municipal que lors des réunions des comités du conseil et de celles des organismes contrôlés par la municipalité.

7. Cette évaluation a été faite à la fin mai 2009. Sur un total de 1 109 municipalités, 706 ont répondu au sondage effectué par le Ministère.

8. La recherche a été faite par l'Unité ministérielle de recherche et de veille du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Aucune disposition des lois des autres provinces ne porte spécifiquement sur les codes d'éthique, sauf celle de la Saskatchewan qui habilite les municipalités à adopter de tels codes. L'Ontario est probablement la province qui est allée le plus loin en matière d'encadrement légal. La loi donne le pouvoir aux municipalités de se doter d'un commissaire à l'éthique pour voir à l'application des codes de déontologie qu'elles ont adoptés. La Charte de la Ville de Toronto crée pour sa part une obligation à cet effet. De plus, elle autorise le conseil à faire des réprimandes ou à suspendre la rémunération de l'élu qui, de l'avis du Commissaire à l'éthique, a contrevenu au code de déontologie.

CHAPITRE 3
Rôles et responsabilités des intervenants du milieu municipal

3.1 L'éthique, d'abord une responsabilité et un engagement personnels

Aucun système normatif ne pourra prétendre englober toute l'activité humaine, toute la multiplicité et la complexité des interrelations qui peuvent s'établir dans l'exercice normal d'une profession ou d'une charge publique. Si les codes et les systèmes de régulation peuvent s'avérer utiles, pédagogiques, préventifs, jamais ils ne remplaceront l'adhésion forte à des valeurs, à des convictions, à une morale personnelle, ni ne dispenseront l'élu municipal du jugement solide qui doit guider ses comportements, ses choix et ses décisions.

L'éthique ne doit pas d'abord être vue comme un autre système de contrôle, mais bien plutôt comme l'exercice responsable du jugement et du discernement dans des situations difficiles. Ainsi considérée, la compétence éthique donne de l'autonomie, de l'assurance, de l'aisance dans la prise de décision et accroît l'aptitude à poser un regard critique sur les implications de ses choix, tout en permettant de les assumer pleinement et d'en rendre compte.

Ceux qui exercent des charges publiques à partir d'un mandat de confiance donné par la population doivent plus que tout autre posséder et cultiver leur compétence éthique, la parfaire, l'exercer comme un devoir personnel de responsabilité volontairement assumé plutôt qu'un devoir d'obéissance aux règles édictées. S'il va de soi que les règles doivent être respectées, il importe encore plus que celui ou celle qui exerce une charge publique ne se contente pas de la simple légalité ni n'invoque la méconnaissance, l'oubli ou l'absence de règle pour justifier une erreur de jugement ou un accroc aux valeurs partagées par la collectivité d'appartenance. Exercer sa compétence éthique est essentiellement une responsabilité personnelle qui doit le demeurer, malgré la conception de plus en plus répandue et souhaitable de règles et de mécanismes visant à en faciliter l'exercice.

Lorsqu'une personne accepte de servir ses concitoyens, son engagement à la droiture et à l'intégrité doit se concrétiser dans des actions précises, dès le début de son mandat, et le suivre dans chacune des étapes de sa vie publique. Elle doit aussi accepter le fait que la démarcation entre la vie publique et la vie privée est moins tranchée lorsqu'on est à l'œuvre sur la scène publique, de sorte que l'engagement envers l'éthique que prend l'élu municipal comporte aussi des exigences qui vont au-delà de l'exercice formel du mandat.

3.1.1 L'assermentation

Après avoir obtenu la confiance de ses concitoyens, l'élu municipal commence son mandat par la prestation de serment qui officialise son entrée en fonction. Dès cette première étape, il importe que le nouveau membre du conseil de la municipalité indique aux citoyens son engagement solennel à respecter le code d'éthique et de déontologie de sa municipalité. À cette fin, le texte d'assermentation ou de déclaration solennelle devrait faire référence directement à ce code.

À titre indicatif, le texte d'assermentation pourrait se formuler comme suit :

« Moi, (nom), déclare solennellement que je serai loyal et porterai vraie allégeance à l'autorité constituée, que je remplirai les devoirs de ma charge de membre du conseil municipal de (nom de la municipalité) dans le plein respect de l'intérêt public, que j'agirai avec honnêteté, justice et en conformité avec la loi et avec le Code d'éthique et de déontologie de (nom de la municipalité) et que je ne recevrai aucune somme d'argent ou avantage quelconque pour ce que j'ai fait ou pourrai faire à part le traitement qui me sera attribué pour l'exercice de mes fonctions. »

En conséquence, il est recommandé :

R-1 **Que toute personne élue à une charge municipale prenne l'engagement solennel, dès son assermentation, de respecter le code d'éthique et de déontologie de sa municipalité.**

R-2 **Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire mette à la disposition des municipalités un texte d'assermentation qui fasse référence, entre autres, au respect du code d'éthique et de déontologie de la municipalité et aux restrictions qui touchent la rémunération ou toute autre rétribution.**

3.1.2 La déclaration d'intérêt

Lorsqu'il s'engage solennellement devant les citoyens, l'élu municipal accepte d'abord et avant tout de ne pas subordonner l'intérêt public à son intérêt personnel et de ne pas se placer sciemment ou se laisser entraîner par négligence ou omission dans une situation où son intérêt personnel risque de se trouver en conflit avec l'intérêt général de la municipalité et des citoyens. À cette fin, il doit faire connaître publiquement les faits et situations susceptibles de mettre en conflit l'intérêt public et son intérêt personnel, de façon à ce que les citoyens soient à même de constater qu'il exerce sa fonction avec intégrité, impartialité et objectivité ou, le cas échéant, d'observer qu'il déroge à la façon correcte d'agir.

À cet égard, rappelons que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités prévoit, à l'article 357, que tout membre du conseil d'une municipalité doit, dans les 60 jours de son élection, déposer une déclaration mentionnant l'existence d'intérêts

pécuniaires qu'il a dans des immeubles situés dans la municipalité ou la MRC et dans des personnes morales, des sociétés et des entreprises susceptibles d'avoir des marchés avec la municipalité ou un organisme municipal dont il fait partie.

Il est à remarquer que cette déclaration ne couvre que les intérêts pécuniaires de l'élu municipal et revêt donc un caractère restrictif par rapport à ce qu'on peut trouver ailleurs. Ainsi, certaines municipalités ont déjà inclus dans leur code d'éthique et de déontologie une définition plus large de la notion d'intérêt. Plusieurs codes de déontologie professionnels étendent aussi la notion de conflit d'intérêts à un intérêt direct ou indirect, à caractère financier, professionnel, moral ou psychologique de façon à couvrir toute situation où il peut y avoir apparence de partialité. De même, le projet de loi 48, intitulé Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, déposé à l'Assemblée nationale le 14 mai 2009, prévoit une déclaration d'intérêt couvrant un univers substantiellement plus large que le seul intérêt pécuniaire.

De plus, l'actuelle déclaration d'intérêt prévue à l'article 357 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités se limite aux intérêts de l'élu municipal lui-même, à l'exclusion de toute autre personne. Or, il est manifeste que l'intérêt d'un membre de la famille immédiate, soit le conjoint et les enfants à charge, s'il est moindrement direct, peut placer un élu dans une situation de conflit réel ou apparent par rapport à l'intérêt public.

En conséquence, il est recommandé :

R-3 Que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités soit modifiée de façon à ce que la déclaration d'intérêt que doit faire un membre du conseil d'une municipalité soit élargie à ses intérêts personnels et à ceux des membres de sa famille immédiate, que ces intérêts soient pécuniaires ou d'une autre nature.

3.1.3 La formation des élus

L'éthique est conditionnée par les valeurs qui sont privilégiées par les citoyens d'une municipalité et qu'ils préconisent dans l'exercice des fonctions de ceux qu'ils désignent pour l'administration des affaires publiques. L'élu doit y adhérer par conviction et se comporter de manière à en assurer le respect. Son sens de l'éthique devient une affaire de conviction personnelle, une attitude, une culture faite d'espaces de liberté où il exerce son jugement, selon le sens commun et la transparence.

Peut-on se former à l'éthique ? Si la base est essentiellement une qualité personnelle intégrant valeurs partagées, prudence et honnêteté, la formation de l'élu municipal, en début de mandat et périodiquement par la suite, peut certainement le sensibiliser à l'importance que l'éthique revêt aujourd'hui dans les attentes que formulent les citoyens. Elle peut également l'amener à mieux cerner et à comprendre le contexte de son action, les responsabilités particulières que lui confère sa qualité d'élu, les exigences de transparence,

et lui enseigner le respect de l'esprit des règles au-delà de la stricte conformité. Une formation adéquate et adaptée peut aider l'élu à apprendre à s'interroger sur son comportement, à demeurer vigilant quant à ses choix et à ceux de ses collègues. Devant un dilemme éthique qui suscite de l'inconfort quant au choix à privilégier, il doit développer le réflexe de prendre avis auprès d'autres personnes et apprendre les questions-tests qu'il doit appliquer pour l'aider dans sa décision. L'étude de cas pratiques, réels ou fictifs, pourra également se révéler un outil didactique précieux.

En conséquence, il est recommandé :

R-4 **Que tout membre du conseil d'une municipalité doive participer, dans les 120 jours de son entrée en fonction, à une session de formation sur l'éthique et la déontologie conçue spécialement pour le milieu municipal; de plus, des sessions de formation complémentaires devraient être périodiquement offertes pendant la durée du mandat.**

3.1.4 L'après-mandat

Une très grande majorité des quelque 8 000 élus municipaux du Québec s'acquittent de leur mandat dans de petites municipalités. Ils exercent leurs tâches à temps partiel et touchent, pour la plupart, une rémunération modeste, tout en conservant leur travail habituel. Ce contexte tranche radicalement avec la situation d'élus siégeant dans des municipalités de plus grande taille et dont les conditions d'exercice de fonction et de rémunération peuvent être bien différentes. D'ailleurs, cette situation n'est pas propre aux élus municipaux puisque le projet de loi 48 fait une nette distinction, pour l'après-mandat, entre les députés pour qui aucune règle particulière n'est prévue et les ministres pour qui des règles précises devront s'appliquer.

Dans ce contexte, les règles devant guider le comportement éthique après la fin de l'exercice d'un mandat municipal ne peuvent être semblables pour tous. Dans les cas des élus à temps partiel des petites municipalités, il est plus difficile d'envisager des règles trop contraignantes qui pourraient pénaliser celui qui, largement par esprit altruiste, a accepté de servir ses concitoyens. On pourra cependant s'attendre à ce que tout élu, quelle que soit la taille de sa municipalité, se comporte, après la fin de son mandat, de manière à ne pas tirer d'avantage indu de ses fonctions antérieures ni ne communiquer ou utiliser à son profit de l'information confidentielle acquise dans l'exercice de ses fonctions municipales. Ce sont là des invitations à la prudence et à la retenue qui devraient normalement suffire à fournir un encadrement adéquat et raisonnable pour la très grande majorité des élus municipaux pour la période après-mandat.

Par contre, la situation se présente différemment pour les élus des grandes villes exerçant, dans beaucoup de cas, leur mandat à temps plein et qui peuvent être amenés de façon plus fréquente à entretenir des relations d'affaires importantes avec des entreprises, être impliqués dans des négociations ou des discussions, ou encore être l'objet de pressions ou de représentations de parties intéressées à faire affaire avec la municipalité. Lorsqu'un

tel contexte existe, il serait indiqué de prévoir des règles interdisant à l'élu municipal, pendant une certaine période suivant la cessation de ses fonctions, d'occuper un poste au sein du conseil d'administration d'une entreprise ou d'une entité autre que publique avec laquelle il a entretenu des liens étroits ou encore d'y occuper un poste de direction. De même, il serait interdit à cette personne, pendant une certaine période, d'intervenir au nom d'autrui auprès de la municipalité ou d'un organisme municipal de cette municipalité, pour y faire valoir un point de vue ou faire des représentations dans une affaire dans laquelle elle a été impliquée de façon importante lorsqu'elle était en fonction.

Si les règles retenues sont claires et publiques, on peut raisonnablement penser que le milieu des affaires collaborera et ne tentera pas d'y déroger, soit par vertu ou, plus concrètement, pour ne pas fragiliser ses relations d'affaires avec la municipalité. Comme on le verra dans la section suivante, la municipalité devrait aussi inclure dans ses pratiques d'affaires des dispositions ayant pour objet de dissuader les entreprises de déroger aux règles du jeu.

En conséquence, il est recommandé :

R-5 Que le code d'éthique et de déontologie de toute municipalité interdise à un membre de conseil municipal qui a terminé son mandat de tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures, ou de révéler ou d'utiliser à son profit une information confidentielle acquise dans l'exercice de ses fonctions municipales.

R-6 Que les municipalités de grande taille, ou toutes autres municipalités où le contexte le justifie, précisent, dans leur code d'éthique et de déontologie, la période suivant l'exercice du mandat pendant laquelle un membre du conseil municipal ne peut :

- occuper un poste au sein du conseil d'administration d'une entreprise ou autre entité à but lucratif avec laquelle il a entretenu des rapports directs ou encore y exercer un poste de direction;
- agir comme représentant d'autrui auprès de la municipalité ou d'un organisme de la municipalité pour y faire des représentations visant une transaction ou un marché dans lequel il était impliqué.

3.2 Le conseil municipal, promoteur et gardien de l'éthique

Si l'éthique est d'abord une responsabilité personnelle de l'élu, c'est au conseil municipal qu'il revient d'en faire la promotion, de concevoir et de mettre en pratique son encadrement, et d'en devenir le gardien eu égard aux citoyens.

En tant que lieu privilégié d'exercice de la démocratie locale, il lui incombe de prendre les moyens pour rassurer le citoyen et maintenir sa confiance envers l'institution municipale et ceux qui l'incarnent.

3.2.1 Prévoir le cadre d'exercice de l'éthique

Au service de la population qui l'a élu et gestionnaire des ressources publiques qui lui sont confiées, l'élu exerce des responsabilités qui requièrent un cadre de référence pour l'assister et le guider dans ses choix éthiques. Lui demander d'être pleinement responsable de ses actions, c'est aussi exiger de lui d'adhérer à des valeurs de respect, d'intégrité, d'impartialité et de loyauté.

Le conseil municipal a, à cet égard, l'obligation de se donner les outils qui permettront à ses membres de mieux exercer leurs fonctions et d'assumer correctement leurs responsabilités, de guider leur conduite et, éventuellement, de les aider à résoudre des dilemmes éthiques.

Puisque les élus se doivent d'agir et de se comporter avec prudence et ouverture de façon à préserver la confiance du public envers l'institution démocratique qu'est le conseil municipal, celui-ci doit clairement énoncer et diffuser les valeurs fondamentales et les règles minimales qui guideront la conduite de ses membres. Ces valeurs et ces règles, présentées dans un document officiel, permettront aux citoyens de mieux connaître la vision de ceux qui les représentent.

Le conseil doit s'assurer que chacun des membres est au-dessus de tout soupçon dans la gestion des affaires publiques et qu'il évite de se placer dans des situations où son intégrité peut être mise en doute. Le comportement de l'élu se doit d'être exemplaire et respectueux des droits et attentes des citoyens. Il sera scruté par ceux-ci, mais devra toujours résister à l'examen le plus minutieux. L'énoncé par le conseil municipal de règles de déontologie claires et basées sur des valeurs et des principes partagées qui ont fait l'objet d'une adhésion formelle de ses membres, démontrera une volonté de bien encadrer le comportement des élus; la confiance des citoyens à leur égard s'en trouvera renforcée.

La participation active des élus à l'énoncé des valeurs communes et à l'élaboration des règles de conduite qui en découlent contribuera à favoriser leur engagement éthique. Ils seront plus enclins à respecter ces règles, à se soucier davantage de l'exemplarité de leur conduite et à en faire une préoccupation continuelle.

Le conseil municipal doit donc adopter un code d'éthique et de déontologie qui énonce les valeurs et présente les devoirs, les règles et les obligations que chacun de ses membres doit respecter dans l'exercice de ses fonctions de conseiller et de maire. Les règles énoncées dans ce code seront un guide de conduite, une ligne directrice à maintenir pour, notamment, éviter les conflits d'intérêts, préserver la confidentialité de l'information acquise au cours de son mandat, éliminer le favoritisme et mieux baliser l'après-mandat. Elles contribueront à résoudre les dilemmes qui pourront se présenter pour ainsi faciliter l'exercice des fonctions que leur confie la collectivité.

Le code sera adopté par chacune des municipalités. Afin que le préfet élu au suffrage universel soit aussi assujetti à des principes d'éthique et à des règles de déontologie qui

représentent les valeurs de son organisation, la MRC au sein de laquelle il siège devra aussi adopter, à l'instar des municipalités locales, un code d'éthique et de déontologie.

Le code d'éthique et de déontologie suivra l'élu dans toutes les fonctions, mandats ou représentations que lui confiera le conseil. Parmi ceux-ci, mentionnons les comités internes ou les organismes paramunicipaux (ex. : Office municipal d'habitation) à l'échelon municipal, les régies intermunicipales ou organismes publics de transport à l'échelon intermunicipal, les conseils et les comités internes des MRC ou de la communauté métropolitaine et le conseil d'administration d'un centre local de développement à l'échelon supramunicipal, les conseils d'administration d'une conférence des élus à l'échelon régional.

En conséquence, il est recommandé :

R-7 Que le conseil municipal adopte, dans les 12 mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi à être votée à cet effet par l'Assemblée nationale, un code d'éthique et de déontologie qui présente les valeurs auxquelles souscrivent les membres du conseil ainsi que les règles qui guideront leur conduite, leur comportement et leurs actions durant et après leur mandat.

De plus, il est également recommandé :

R-8 Que le code d'éthique et de déontologie soit révisé et adopté à nouveau périodiquement, notamment à chaque début de mandat, pour réitérer l'engagement du conseil et pour mieux refléter l'évolution des préoccupations locales de même que les orientations et les priorités des élus.

En raison de la place de plus en plus importante qu'occupent les employés municipaux dans la gestion des affaires courantes, l'autorisation des dépenses et la conclusion de contrats, le conseil devra également évaluer la pertinence d'établir des codes d'éthique et de déontologie qui leur seraient applicables dans l'exercice de leurs fonctions. Dans le cas des municipalités de grande taille, la réponse est plutôt évidente et plusieurs disposent déjà de codes s'appliquant aux employés municipaux. Dans le cas de petites municipalités, les employés sont tout autant soumis à l'exigence d'adopter en toute circonstance des comportements éthiques, mais il appartient à chaque conseil de déterminer si l'adoption formelle d'un code d'éthique et de déontologie s'impose.

En conséquence, il est recommandé :

R-9 Que le conseil municipal évalue la pertinence d'instaurer un code d'éthique et de déontologie pour les employés municipaux dans l'exercice de leurs fonctions.

Des lignes directrices doivent aussi guider les relations avec les partenaires externes et notamment avec le secteur privé. Les fournisseurs, les mandataires et les consultants, lorsque ces derniers traitent avec la municipalité, doivent être respectueux des valeurs et des règles mises de l'avant par le conseil.

À cet égard, les entreprises qui font affaire avec les gouvernements, les municipalités et les organismes publics se conforment normalement aux règles administratives en vigueur pour l'attribution de contrats. En ce qui concerne les règles de déontologie, elles ne voudraient certes pas s'y soustraire si elles sont claires et bien connues. Le conseil municipal devrait même prévoir, pour tous ses contrats, une clause par laquelle l'entreprise contractante s'engage à respecter le code d'éthique et de déontologie de la municipalité. De plus, cette clause pourrait être assortie, en cas d'infraction, d'une sanction à caractère financier qui empêcherait, par exemple, l'entreprise de contracter avec la municipalité pour une certaine période.

En conséquence, il est recommandé :

R-10 **Que le conseil municipal prévoie dans ses contrats une clause par laquelle les entreprises contractantes s'engagent à respecter le code d'éthique et de déontologie de la municipalité et à n'entreprendre aucune action allant à son encontre. Cette clause pourrait être assortie, en cas d'infraction, d'une sanction pouvant aller jusqu'à l'impossibilité de contracter avec la municipalité pour une période maximale de deux ans.**

3.2.2 La formation des élus

Le conseil municipal doit adopter un code d'éthique et de déontologie et promouvoir les valeurs sur lesquelles il est fondé, d'abord et avant tout auprès de ses membres. Outre la prise de connaissance du code et de ses règles, les conseillers et le maire doivent avoir à leur disposition les moyens pour les aider à bien assimiler les concepts et pouvoir par la suite les interpréter et les appliquer correctement dans l'exercice de leurs fonctions.

À cet égard, le conseil municipal a une responsabilité indéniable envers les élus. Il doit s'assurer qu'ils sont adéquatement informés des exigences du code et qu'ils sont en mesure de comprendre les attentes à leur endroit. Il doit faire en sorte que toute l'information soit disponible et transmise à chacun des élus.

La formation est un mécanisme qui doit être privilégié. Il relève de la responsabilité du conseil de planifier de telles sessions de formation et de veiller à ce que tous ses membres puissent y participer. Les thèmes abordés dans les séances de formation, dans un premier temps informatives, traiteront du contenu des règles de déontologie ; mais ils devront également encourager et maintenir entre les membres du conseil un dialogue continu sur les valeurs éthiques, les concepts en cause et leur interprétation de façon à développer leur compétence et leur sensibilité éthiques.

Le conseil doit prévoir des activités récurrentes pour maintenir l'intérêt et régulièrement affirmer l'importance d'un comportement éthique et de son application dans les tâches quotidiennes de ses membres. En fait, c'est une stratégie globale de diffusion de l'information et de réflexion que le conseil doit mettre en place pour mieux sensibiliser les élus à l'éthique.

En conséquence, il est recommandé :

R-11 Que chaque conseil municipal prenne les moyens pour que ses membres aient accès à une formation adéquate en matière d'éthique et de déontologie et qu'ils la reçoivent obligatoirement en début de mandat et, par la suite, selon les besoins manifestés.

3.2.3 Un répondant à l'éthique

Il serait opportun que la municipalité donne aussi à tous les élus l'accès à une ressource professionnelle impartiale et spécialisée en éthique. Le Groupe de travail s'est inspiré, à cet égard, du cadre éthique du gouvernement du Québec qui prévoit la nomination de répondants à l'éthique dans chacun des ministères et organismes. Cette disposition renforcerait la responsabilité individuelle et aiderait à une prise de décision éclairée en situation d'incertitude ou d'inconfort. Cette ressource professionnelle, qui pourrait être interne ou externe à l'administration municipale, devrait être facilement accessible. Il s'agirait d'une personne crédible, possédant un haut degré de sensibilité éthique et qui serait en mesure d'aider l'élu dans sa démarche. Cette ressource, ou ce répondant à l'éthique, ne devrait pas répondre à la place de l'élu sur la pertinence d'agir dans tel ou tel cas. Elle chercherait plutôt à seconder l'élu dans la résolution d'un dilemme, à l'éclairer sur les valeurs et les principes en cause, à mieux définir les enjeux éthiques, à faciliter sa réflexion éthique sur la situation rencontrée et à fournir un avis judicieux, neutre et confidentiel. Elle permettrait donc à l'élu qui y référerait de faire son choix et de prendre une décision plus éclairée.

Pour les municipalités de plus grande taille, ce répondant à l'éthique sera désigné par le conseil. Pour les autres, un répondant pourrait être retenu pour l'ensemble de la MRC et être disponible pour les élus de chacune des municipalités qui la composent.

En conséquence, il est recommandé :

R-12 Que les élus puissent avoir accès à une ressource professionnelle, ou répondant à l'éthique, en mesure de leur apporter le soutien approprié lorsqu'ils estiment être confrontés à une situation suscitant inconfort et interrogation ou à une décision qui peut avoir des conséquences sur le plan éthique ou déontologique.

R-13 Que le répondant à l'éthique soit désigné par le conseil des municipalités de plus grande taille ou par la MRC pour les autres municipalités.

3.3 Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie

Généralement, la sanction à une règle dans le cas où elle est enfreinte en assure un plus grand respect. C'est pourquoi le législateur a prévu qu'un élu qui contrevient aux règles contenues à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités quant au comportement à adopter dans la gestion des affaires municipales peut être déclaré inhabile à exercer la fonction de membre du conseil pendant une durée de cinq ans. C'est aux tribunaux qu'a été confiée la responsabilité de voir à l'application de la sanction.

De la même façon, il apparaît nécessaire de prévoir un mécanisme pour que soient sanctionnés les manquements aux règles de déontologie que les élus se seront eux-mêmes imposées. Tous les comportements fautifs n'exigent pas une sanction aussi sévère que la déclaration en inhabilité, mais requièrent néanmoins un signal pour dissuader les écarts de conduite.

Bien qu'il demeure de la responsabilité du conseil municipal de veiller au respect des règles prévues au code d'éthique et de déontologie qu'il aura adopté, il est opportun qu'une instance indépendante et impartiale soit mise en place pour traiter les plaintes qui pourront être faites à l'égard des élus.

Cette instance ne se substituera pas aux tribunaux. Elle évaluera, à la suite de plaintes, si les élus ont eu des comportements fautifs ou s'ils ont posés des actions répréhensibles sur le plan de l'éthique. Elle fera des recommandations au conseil municipal qui veillera, si des manquements à l'éthique lui sont signalés, à mettre en œuvre les sanctions qui s'imposent.

Le processus proposé s'appuie sur le principe de l'autonomie municipale. Il préconise, à l'instar de ce qui a été fait dans le domaine scolaire[9], une approche décentralisée :

- les élus nomment une personne compétente et neutre à titre de « Commissaire à l'éthique et à la déontologie » pour agir sur le territoire d'une ou de plusieurs municipalités, généralement sous la responsabilité d'une MRC ;
- les élus assument la responsabilité de prendre, s'il y a lieu, des sanctions à l'encontre d'un membre du conseil ayant transgressé les règles du code d'éthique et de déontologie de la municipalité.

Il apparaît pertinent que les conseils des MRC et les conseils des villes de grande taille, de même que ceux des villes des agglomérations de Montréal, de Québec et de Longueuil, nomment un Commissaire à l'éthique et à la déontologie, responsable de l'application du code.

Cette nomination pourrait se faire par une résolution du conseil adoptée aux deux tiers de ses membres, de façon à assurer un fort consensus sur le choix effectué et à faciliter l'exercice de son mandat en tout temps.

9. Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., c. I-13.3), art. 175.1 et suivants.

Le Commissaire devra exercer sa fonction dans un souci de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité. Il ne pourra donc être un employé ou un élu municipal de l'une des municipalités faisant partie du territoire desservi.

Il revient au conseil de mettre à la disposition du Commissaire les ressources nécessaires à l'accomplissement de son mandat ; il lui revient également d'informer la population de son territoire du rôle et des responsabilités du Commissaire.

En conséquence, il est recommandé :

R-14 Que les conseils des municipalités régionales de comté, les conseils municipaux des villes de grande taille de même que les villes des agglomérations de Montréal, de Québec et de Longueuil nomment un Commissaire à l'éthique et à la déontologie afin de traiter les plaintes ayant trait à des manquements au code d'éthique et de déontologie par des élus municipaux de leur territoire.

R-15 Que le conseil municipal prenne connaissance des avis du Commissaire à l'éthique concernant les comportements fautifs en matière d'éthique et de déontologie et statue sur les recommandations qui y sont formulées. S'il y a lieu, il entreprend les démarches ou procédures judiciaires qui s'imposent pour donner suite à toutes recommandations en ce sens.

De façon à assurer une certaine uniformité du travail des nombreux commissaires à l'éthique à l'œuvre dans le milieu municipal, il serait souhaitable que le mandat précis à leur être accordé de même que leurs pouvoirs et leur façon de traiter les cas soumis à leur examen fassent l'objet de dispositions législatives plutôt que d'en laisser varier la formulation dans les divers codes d'éthique et de déontologie. À cet égard, la loi pourrait couvrir les éléments suivants :

- Le processus de traitement d'une plainte à l'encontre d'un élu débute lorsqu'une personne ayant connaissance d'un manquement au code d'éthique et de déontologie de la part d'un élu municipal formule une plainte écrite au Commissaire. Ce dernier décide, dans un premier temps, de la recevabilité de la plainte et peut, après examen, constater que celle-ci n'est pas fondée ou que son caractère et son importance ne justifient pas une enquête. Si le Commissaire juge la plainte recevable, il en informe l'élu visé.
- Le Commissaire procède ensuite à une enquête relativement à des situations ou à des allégations de comportement susceptibles de déroger au code. Il peut à tout moment au cours de l'enquête rejeter une plainte si elle s'avère frivole ou vexatoire, ou qu'elle n'a pas été présentée de bonne foi.
- Le Commissaire se doit d'entendre à huis clos, avec toute la diligence voulue, le plaignant et l'élu municipal faisant l'objet de la plainte. Il peut obtenir des services municipaux de la municipalité concernée toute information et tout document nécessaires à la bonne conduite de son enquête. Le défaut de l'élu municipal concerné de se présenter à une rencontre ou de soumettre ses observations par écrit ne doit pas empêcher le Commissaire de traiter le dossier.

- Le Commissaire suspend son enquête sans délai lorsqu'il constate que les actes ou omissions visés font l'objet d'une enquête menée par une autre instance, en vue d'établir s'ils constituent une infraction à la loi, ou d'une accusation pénale ou criminelle.
- À la suite de son enquête, le Commissaire remet son rapport au conseil de la municipalité où siège l'élu municipal concerné; le rapport énonce les motifs à l'appui de ses conclusions et formule les recommandations, dans le cas de manquements au code. S'il conclut que le code n'a pas été enfreint par l'élu municipal, il l'indique dans son rapport.
- Le Commissaire peut recommander l'application de l'une ou de plusieurs des sanctions suivantes :
  - un rappel des obligations de l'élu municipal et de ses engagements envers la population;
  - un blâme : un avertissement visant à réprouver officiellement les agissements ou les attitudes de quelqu'un;
  - une réprimande sévère : un rappel de la gravité d'une inconduite de l'élu municipal;
  - le remboursement d'une somme d'argent;
  - la remise d'un bien à un donateur ou à la municipalité.
- Le Commissaire peut aussi recommander au conseil d'intenter des procédures judiciaires visant :
  - l'inhabileté de l'élu municipal;
  - le paiement de dommages-intérêts;
  - l'annulation d'un contrat;
  - le remboursement d'une somme d'argent;
  - la restitution de biens.
- De plus, le Commissaire peut suggérer toute mesure visant à éviter la répétition d'actes fautifs.
- Le Commissaire et les personnes mandatées par lui pour faire l'examen d'une plainte ou pour procéder à une enquête, ainsi que les membres des conseils chargés d'imposer les sanctions appropriées, bénéficient d'une immunité et ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.
- Le Commissaire peut conclure des ententes afin de tenir des enquêtes conjointes en application des dispositions du code, avec le Commissaire au lobbyisme du Québec, l'ombudsman ou le vérificateur général d'une ville.

En conséquence, il est recommandé :

R-16 Que le mandat et les pouvoirs des commissaires à l'éthique et à la déontologie œuvrant dans le milieu municipal, ainsi que la procédure applicable devant eux, soient prévus dans la loi de façon à en assurer l'homogénéité et à permettre un traitement équitable des personnes en cause.

3.4 La Commission municipale du Québec

Pour éviter les situations où un plaignant, ou la personne visée par une plainte relative au code d'éthique et de déontologie, n'est pas satisfaite de la décision qu'aurait prise le conseil municipal ou encore n'est pas satisfaite en raison de l'omission d'agir de celui-ci, il serait approprié de prévoir un processus de révision auprès d'un organisme neutre et indépendant.

Ainsi, le plaignant ou l'élu visé par la plainte pourrait, dans un délai à être précisé, adresser une demande motivée de révision de la décision du conseil municipal auprès de la Commission municipale du Québec. La Commission devrait alors prendre connaissance du rapport du Commissaire à l'éthique et à la déontologie, de la décision du conseil, entendre le plaignant, la personne visée et toute personne concernée. Après analyse de la situation, la Commission transmettrait ses recommandations au conseil municipal.

Dans le cas où la demande du plaignant ou de l'élu visé porterait sur l'omission du conseil d'agir à la suite d'une recommandation du Commissaire, la Commission pourrait prendre une décision ayant le même effet que si elle avait été prise par le conseil municipal.

La Commission pourrait évidemment ne pas donner suite à une demande de révision qu'elle juge fondée sur des motifs insuffisants ou qu'elle considère comme étant de nature frivole ou vexatoire.

En conséquence, il est recommandé :

R-17 Que la Commission municipale du Québec ait compétence pour traiter les demandes de révision de toute décision d'un conseil municipal au sujet de l'application des dispositions du code d'éthique et de déontologie ou pour traiter les cas d'omission d'agir du conseil municipal à la suite de la réception d'une recommandation du Commissaire.

3.5 Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Bien que l'éthique dans le milieu municipal soit d'abord et avant tout une responsabilité de l'élu et du conseil municipal, elle exige également un engagement et un soutien de la part du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Dans l'exercice de sa responsabilité de voir à la bonne administration du système municipal, le Ministère doit maintenir son leadership et prendre les mesures requises pour que les élus municipaux disposent des outils nécessaires à cette fin. Il doit donner un signal clair aux municipalités quant à l'importance qu'il accorde au respect des principes d'éthique et des règles de déontologie.

Afin de pouvoir juger du succès de la réforme qui sera entreprise, il apparaît nécessaire qu'après cinq ans le Ministère dépose un rapport sur l'évolution de l'éthique dans le milieu municipal. Le rapport devrait, entre autres choses, permettre de faire le point sur cet aspect de la démocratie municipale. Les élus se sont-ils approprié les outils mis à leur disposition ? La formation a-t-elle produit les effets escomptés ? Les codes d'éthique et de déontologie sont-ils respectés ? Les citoyens ont-ils recours au Commissaire à l'éthique et à la déontologie ayant compétence sur leur territoire ? Observe-t-on une baisse des plaintes adressées au Ministère ? Des lacunes ont-elles été constatées ?

Enfin, au cours de cette période de cinq ans, il y aurait peut-être lieu d'évaluer si l'interprétation donnée par les tribunaux aux dispositions de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, relatives à l'éthique et à la déontologie, répond aux fins pour lesquelles elles ont été adoptées et correspond à ce que les citoyens attendent de la conduite de leurs élus dans la gestion des affaires municipales. S'il y a lieu, des modifications législatives pourraient être proposées.

En conséquence, il est recommandé :

R-18 Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, cinq ans après l'adoption de la loi votée à cet effet, produise un rapport sur la situation de l'éthique et de la déontologie dans les municipalités et évalue l'opportunité d'apporter les modifications aux mécanismes mis en place.

3.6 Les associations représentant les élus municipaux : des partenaires privilégiés

L'Union des municipalités du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités sont des partenaires de longue date du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Par leur mission, elles apparaissent comme des acteurs de premier plan pouvant contribuer au développement et à l'épanouissement d'une culture éthique dans le milieu municipal.

Depuis de nombreuses années, elles contribuent à la formation de leurs membres quant à l'exercice de leurs fonctions. Elles pourraient élargir leurs offres de service au domaine éthique et préparer, de concert avec des spécialistes, le matériel pédagogique requis, voir à l'organisation des séances de formation dans toutes les régions du Québec, évaluer les besoins et soutenir les élus dans leur démarche. Avec toute la confiance que leur témoignent leurs membres, leur implication est essentielle au succès des apprentissages et à l'adhésion forte des élus à cette culture éthique bien intégrée à la gestion municipale.

De plus, les congrès et colloques organisés périodiquement par les associations municipales constituent des lieux privilégiés de discussion et de sensibilisation où sont débattues les questions importantes interpellant le milieu municipal. L'éthique devra désormais constituer une rubrique régulière de l'ordre du jour de tels évènements.

En conséquence, il est recommandé :

R-19 Que l'Union des municipalités du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités soutiennent les élus dans leur démarche éthique, notamment par la préparation et la diffusion de séances de formation dans les diverses régions du Québec et par l'organisation de discussions et d'échanges sur l'éthique et la déontologie au profit de leurs membres.

SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

Le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal a délibérément choisi de mettre l'accent sur une éthique de responsabilité, par opposition à une éthique d'obéissance. Nous avons la chance d'avoir au Québec des gouvernements locaux qui fonctionnent bien, qui sont bien encadrés et où la démocratie est bien vivante, même si tout n'est pas parfait. Les quelque 8 000 personnes qui exercent des charges municipales électives sont des gens de conviction et qui travaillent avec dévouement pour le bien de leurs concitoyens. C'est essentiellement à chacun d'eux, individuellement et collectivement rassemblés en conseil municipal, qu'incombe la responsabilité de promouvoir et de donner vie à une véritable culture éthique plutôt qu'à l'État d'en fixer les exigences.

Voilà pourquoi le présent rapport formule des recommandations qui s'adressent pour l'essentiel à la personne élue, puis au conseil municipal. L'élu doit s'engager et le conseil doit définir le contenu de cet engagement en concevant un code, à la fois didactique et normatif, dont il est le gardien, assisté dans cette tâche par un commissaire à l'éthique et à la déontologie chargé d'éclairer le débat et de faire des recommandations. Dans ce contexte, le rôle de l'État devient instrumental et demeure ainsi pleinement respectueux de l'autonomie municipale.

Convaincu que l'éthique renforce celui qui la pratique et que la culture éthique renforce la démocratie municipale, le Groupe de travail formule les recommandations suivantes :

Les élus

R-1 Que toute personne élue à une charge municipale prenne l'engagement solennel, dès son assermentation, de respecter le code d'éthique et de déontologie de sa municipalité.

R-2 Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire mette à la disposition des municipalités un texte d'assermentation qui fasse référence, entre autres, au respect du code d'éthique et de déontologie de la municipalité et aux restrictions qui touchent la rémunération ou toute autre rétribution.

R-3 Que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités soit modifiée de façon à ce que la déclaration d'intérêt que doit faire un membre du conseil d'une municipalité soit élargie à ses intérêts personnels et à ceux des membres de sa famille immédiate, que ces intérêts soient pécuniaires ou d'une autre nature.

R-4 Que tout membre du conseil d'une municipalité doive participer, dans les 120 jours de son entrée en fonction, à une session de formation sur l'éthique et la déontologie conçue spécialement pour le milieu municipal; de plus, des sessions de formation complémentaires devraient être périodiquement offertes pendant la durée du mandat.

R-5 Que le code d'éthique et de déontologie de toute municipalité interdise à un membre de conseil municipal qui a terminé son mandat de tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures, ou de révéler ou d'utiliser à son profit une information confidentielle acquise dans l'exercice de ses fonctions municipales.

R-6 Que les municipalités de grande taille, ou toutes autres municipalités où le contexte le justifie, précisent, dans leur code d'éthique et de déontologie, la période suivant l'exercice du mandat pendant laquelle un membre du conseil municipal ne peut :

- occuper un poste au sein du conseil d'administration d'une entreprise ou autre entité à but lucratif avec laquelle il a entretenu des rapports directs ou encore y exercer un poste de direction ;
- agir comme représentant d'autrui auprès de la municipalité ou d'un organisme de la municipalité pour y faire des représentations visant une transaction ou un marché dans lequel il était impliqué.

Le conseil municipal

R-7 Que le conseil municipal adopte, dans les 12 mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi à être votée à cet effet par l'Assemblée nationale, un code d'éthique et de déontologie qui présente les valeurs auxquelles souscrivent les membres du conseil ainsi que les règles qui guideront leur conduite, leur comportement et leurs actions durant et après leur mandat.

R-8 Que le code d'éthique et de déontologie soit révisé et adopté à nouveau périodiquement, notamment à chaque début de mandat, pour réitérer l'engagement du conseil et pour mieux refléter l'évolution des préoccupations locales de même que les orientations et les priorités des élus.

R-9 Que le conseil municipal évalue la pertinence d'établir un code d'éthique et de déontologie pour les employés municipaux dans l'exercice de leurs fonctions.

R-10 Que le conseil municipal prévoie dans ses contrats une clause par laquelle les entreprises contractantes s'engagent à respecter le code d'éthique et de déontologie de la municipalité et à n'entreprendre aucune action allant à son encontre. Cette clause pourrait être assortie, en cas d'infraction, d'une sanction pouvant aller jusqu'à l'impossibilité de contracter avec la municipalité pour une période maximale de deux ans.

R-11 Que chaque conseil municipal prenne les moyens pour que ses membres aient accès à une formation adéquate en matière d'éthique et de déontologie et qu'ils la reçoivent obligatoirement en début de mandat et, par la suite, selon les besoins manifestés.

R-12 Que les élus puissent avoir accès à une ressource professionnelle, ou répondant à l'éthique, en mesure de leur apporter le soutien approprié lorsqu'ils estiment être confrontés à une situation suscitant inconfort et interrogation ou à une décision qui peut avoir des conséquences sur le plan éthique ou déontologique.

R-13 Que le répondant à l'éthique soit désigné par le conseil des municipalités de plus grande taille ou par la MRC pour les autres municipalités.

Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie

R-14 Que les conseils des municipalités régionales de comté, les conseils municipaux des villes de grande taille de même que les villes des agglomérations de Montréal, de Québec et de Longueuil nomment un Commissaire à l'éthique et à la déontologie afin de traiter les plaintes ayant trait à des manquements au code d'éthique et de déontologie par des élus municipaux de leur territoire.

R-15 Que le conseil municipal prenne connaissance des avis du Commissaire à l'éthique concernant les comportements fautifs en matière d'éthique et de déontologie et statue sur les recommandations qui y sont formulées. S'il y a lieu, il entreprend les démarches ou procédures judiciaires qui s'imposent pour donner suite à toutes recommandations en ce sens.

R-16 Que le mandat et les pouvoirs des commissaires à l'éthique et à la déontologie œuvrant dans le milieu municipal ainsi que la procédure applicable devant eux soient prévus dans la loi de façon à en assurer l'homogénéité et à permettre un traitement équitable des personnes en cause.

La Commission municipale du Québec

R-17 Que la Commission municipale du Québec ait compétence pour traiter les demandes de révision de toute décision d'un conseil municipal au sujet de l'application des dispositions du code d'éthique et de déontologie ou pour traiter les cas d'omission d'agir du conseil municipal à la suite de la réception d'une recommandation du Commissaire.

Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

R-18 Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, cinq ans après l'adoption de la loi votée à cet effet, produise un rapport sur la situation de l'éthique et de la déontologie dans les municipalités et évalue l'opportunité d'apporter les modifications aux mécanismes mis en place.

Les associations représentant les élus municipaux

R-19 Que l'Union des municipalités du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités soutiennent les élus dans leur démarche éthique, notamment par la préparation et la diffusion de séances de formation dans les diverses régions du Québec et par l'organisation de discussions et d'échanges sur l'éthique et la déontologie au profit de leurs membres.